

# La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control

## Documento de trabajo relativo al artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d) de la Constitución (acción 4.3)

### Artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d) de la Constitución de la OIT

Párrafo 5, e): si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto <sup>1</sup>, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.

Párrafo 6, d): salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes <sup>2</sup>, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

<sup>1</sup> Respecto de la ratificación de los convenios.

<sup>2</sup> Respecto de la promulgación de la legislación pertinente o la adopción de otras medidas.

## 1. Introducción

1. En los párrafos 5, e) y 6, d) del artículo 19 de la Constitución de la OIT se recoge una obligación esencial dimanante de la calidad de Miembro de la OIT, que consiste en dar efecto a los convenios y las recomendaciones adoptados por la Conferencia. Estas disposiciones se incorporaron a la Constitución a través de las enmiendas introducidas en 1946 como parte de una serie de medidas destinadas a mejorar la eficacia del sistema normativo.
2. Con el presente documento de trabajo se da curso a la decisión adoptada por el Consejo de Administración en marzo de 2017 sobre el plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control, al dar prioridad al examen de la acción 4.3 relativa al artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d), de la Constitución para la reunión de noviembre de 2017 <sup>1</sup>. En el documento se pasa revista a las distintas utilizaciones de esas disposiciones a lo largo de los años, y se hace hincapié en algunos puntos tratados en anteriores discusiones, en particular en relación con las oportunidades y los retos para lograr sus diferentes objetivos. Sirve de documento de base para el examen de los elementos y las opciones de política que cabría considerar para definir las modalidades actuales de utilización de las disposiciones que se esbozan en el

<sup>1</sup> Documentos [GB.329/INS/5 \(Add.\) \(Rev.\)](#) y [GB.329/PV](#).

informe sobre los progresos alcanzados con respecto a las medidas de aplicación del plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control <sup>2</sup>.

## 2. Origen y objetivos

3. En el decenio de 1930, los debates mantenidos en particular en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) pusieron de relieve la necesidad de que los gobiernos facilitasen información a la OIT sobre el curso dado a los convenios no ratificados así como sobre la aplicación de las recomendaciones <sup>3</sup>.
4. Los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 se incorporaron a la Constitución de la OIT mediante el instrumento de enmienda de 1946, como resultado de una serie de discusiones mantenidas entre los órganos de la OIT, que muestran los diferentes propósitos que debían cumplir las informaciones solicitadas en virtud de estas disposiciones:
  - i) en 1943, el Consejo de Administración decidió inscribir la cuestión de la presentación de memorias por los gobiernos sobre las dificultades en materia de ratificación como parte de la discusión de la CIT sobre «Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo». La propuesta tenía por principal objetivo imponer a los gobiernos «obligaciones más precisas» en relación con la ratificación de los convenios adoptados <sup>4</sup>;
  - ii) el informe sometido a la reunión de 1944 de la CIT ampliaba el objetivo fijado al recordar que si bien una vez ratificados los convenios son de obligado cumplimiento, la adopción de los convenios y recomendaciones por la Conferencia «coloca a todos los Miembros de la Organización bajo una definida obligación legal de adoptar ciertas medidas con el objeto de [posibilitar al máximo] la ratificación de los convenios y la aplicación eficaz de las recomendaciones» <sup>5</sup>;
  - iii) en 1945, a través de una resolución de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, la Conferencia sometió propuestas en las que señalaba que «ciertas obligaciones de los Estados Miembros que se refieren a convenios y recomendaciones así como también ciertos aspectos de la práctica constitucional de la Organización al

<sup>2</sup> Documento GB.331/INS/5.

<sup>3</sup> Esta información no publicaba de manera visible ni periódica. Véanse, en particular, [Report of the Committee on Application of Standards](#), 14.<sup>a</sup> reunión de la CIT, 1930, pág. 633 (este documento no existe en español); y [Resolution concerning the effects given to recommendations adopted by the Conference](#), adoptada en la 15.<sup>a</sup> reunión de la CIT, 1939, pág. 739 (no existe en español). Véase también el comentario formulado por la [Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales en la 29.<sup>a</sup> reunión de la CIT, 1946](#), pág. 41, en el que se indica que «La calidad de la información disponible sobre estos asuntos podría, a juicio de la Delegación, mejorarse substancialmente si los gobiernos asumieran la obligación de proporcionarla a la Oficina, en un formulario prescrito y a intervalos apropiados».

<sup>4</sup> [Actas](#) de la 91.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, pág. 142 de la versión inglesa (este documento no existe en español); véase también la pág. 59 de esa misma versión con respecto a la decisión adoptada por el Consejo de Administración sobre el orden del día de la 26.<sup>a</sup> reunión (1944) de la Conferencia.

<sup>5</sup> [Informe I](#) «Política, programa y posición futuras de la Organización Internacional del Trabajo», pág. 105.

respecto deben ser aclarados o ampliados a fin de asegurar una mayor eficacia del funcionamiento de la Organización»<sup>6</sup>;

- iv) en 1946, en su 29.<sup>a</sup> reunión, la Conferencia adoptó en sus informes, por conducto de la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales, la mayoría de las sugerencias formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas. Estos informes ponen de relieve los principales elementos del nuevo procedimiento, a saber, la eficacia del examen de la información contenida en las memorias, que a su vez depende de las contribuciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como la evaluación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Así, las disposiciones que nos ocupan se concibieron como una herramienta para recabar información sobre el impacto y la pertinencia de las normas: i) al solicitar la presentación de memorias, las disposiciones alientan a los Miembros a dar efecto a las normas adoptadas por la Conferencia y a intercambiar información sobre las causas que pudieran impedir la ratificación, así como sobre las medidas tomadas para aplicar los instrumentos adoptados, incluso si no han sido ratificados; ii) el examen de la información facilitada permite formular orientaciones útiles para las actividades de la Organización, en particular en lo que respecta a la asistencia técnica para la ratificación de las normas, la acción normativa futura y el reconocimiento de los esfuerzos desplegados por los países para dar efecto a los instrumentos adoptados, incluso si no han sido ratificados<sup>7</sup>.
- v) en 1947, a raíz de la adopción de las disposiciones, se ampliaron en consecuencia los mandatos de la Comisión de Aplicación de Normas y de la CEACR<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *Actas* de la 27.<sup>a</sup> reunión (1945) de la CIT, anexo IX (este documento no existe en español). La Comisión de Aplicación de Normas sometió las siguientes sugerencias: i) «Los Estados Miembros deberían estar obligados a enviar memorias a la Oficina Internacional del Trabajo, a intervalos regulares fijados por el Consejo de Administración, sobre la presentación de convenios y recomendaciones a las autoridades legislativas nacionales, así como sobre las medidas por ellas adoptadas, indicando, en el caso de no ratificación de convenios o de no aceptación de recomendaciones por las autoridades competentes, las razones por las que no ha dado curso a dichos convenios o recomendaciones»; ii) «Los Estados Miembros, sin perder de vista la posibilidad de proceder a la ratificación de los convenios y a la aceptación de las recomendaciones, deberían estar obligados a someter los convenios no ratificados y las recomendaciones no aceptadas a las autoridades legislativas competentes, a intervalos tan frecuentes como sea posible, pero en todo caso, no superiores a cinco años, siempre que durante ese período no se haya dictado ninguna ley o tomado otras medidas en relación con las disposiciones de los convenios o recomendaciones»; iii) «En el caso de convenios que no han sido ratificados, cada Estado Miembro deberá comprometerse, sin perjuicio de una posible ratificación, a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo memorias periódicas, a petición del Consejo de Administración, sobre toda medida tomada para poner en práctica todas o parte de las disposiciones de cada convenio», y iv) «Cada Estado Miembro deberá comprometerse a proporcionar memorias a la Oficina Internacional del Trabajo, en la forma prescrita por el Consejo de Administración, sobre las medidas que ha tomado para dar efecto a todas o a cualquiera de las disposiciones de toda recomendación adoptada por la Conferencia».

<sup>7</sup> Véase el informe de 1946, capítulo V, a partir del párrafo 48.

<sup>8</sup> Véanse las Actas de la 102.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (junio-julio de 1947), págs. 49 y 234 de la versión inglesa (este documento no existe en español), y las Actas de la 103.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración (diciembre de 1947), pág. 56, y anexo XII, pág. 167, de la versión inglesa (este documento tampoco existe en español).

### **3. Historial de las utilizaciones de estas disposiciones**

#### **3.1. Utilización inicial separada de memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones**

5. En 1950, se solicitó por primera vez la presentación de memorias en virtud de los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 de la Constitución, en relación con 12 instrumentos (seis convenios y seis recomendaciones), y se recibieron menos de la mitad de dichas memorias. El formulario de memoria seguía al pie de la letra las disposiciones de los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19<sup>9</sup>. Las memorias fueron examinadas sucesivamente por la CEACR y por la Comisión de Aplicación de Normas y se centraron más bien en los propios instrumentos que en un tema particular (aunque la CEACR reagrupó los instrumentos por temas en su informe)<sup>10</sup>.

#### **3.2. Utilización combinada de memorias sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones y de memorias sobre los convenios ratificados con miras a la elaboración de estudios generales**

6. Aunque el enfoque inicial separado se adoptó en años posteriores, al poco tiempo quedó de manifiesto que sería conveniente disponer de una visión general más clara de la situación respecto de dichos instrumentos, tanto en los países que los hubieran ratificado como en los demás, combinando para ello las memorias presentadas con arreglo a los artículos 19 y 22 de la Constitución. El primer Estudio «General», que versaba al mismo tiempo sobre las memorias presentadas en virtud del artículo 19 y del artículo 22, se elaboró en 1956. Se consideró que la discusión general de la Comisión de la Conferencia «podría consistir en exámenes sucesivos del curso dado a todos los principales convenios y recomendaciones, lo que permitiría que la Conferencia contara, mejor que hasta la fecha, con una imagen fiel y eficaz del efecto de los convenios y recomendaciones»<sup>11</sup>. Entre 1956 y 1999, el número de instrumentos respecto de los cuales se solicitaron memorias cada año varió de uno a ocho, con excepción de un Estudio General especial que se elaboró con ocasión de la celebración del cincuentenario de la OIT y que versó sobre 17 convenios esenciales.

<sup>9</sup> Documento GB.108/IOC/D.1 (junio de 1949).

<sup>10</sup> Actas de la 112.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, Ginebra, junio de 1950, anexo XIII (este documento no existe en español). Informe de la Comisión de Aplicación de Normas (pág. 154). La Comisión de Aplicación de Normas constituyó una subcomisión para facilitar la discusión.

<sup>11</sup> Actas de la 129.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, 27 y 28 de mayo y 24 de junio de 1955, apéndice X.

### 3.3. Memorias especiales sobre convenios fundamentales no ratificados

7. Paralelamente, a efectos de consolidar los procedimientos de control de la obligación constitucional de no discriminación<sup>12</sup>, el Consejo de Administración decidió, en sus 208.<sup>a</sup><sup>13</sup> y 209.<sup>a</sup><sup>14</sup> reuniones (celebradas respectivamente en noviembre de 1978 y febrero-marzo de 1979), que los Estados Miembros que no hubieran ratificado el Convenio núm. 111 debían presentar memorias en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT cada cuatro años, además de las solicitadas normalmente en virtud de ese mismo artículo sobre otros instrumentos. El Consejo de Administración adoptó formularios de memorias simplificados constituidos de cinco preguntas relativas a la aplicación del Convenio y a las dificultades y las perspectivas de ratificación<sup>15</sup>. Las memorias fueron examinadas por la CEACR y a continuación por la Comisión de Aplicación de Normas. En su 264.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1995), el Consejo de Administración hizo extensivas estas disposiciones a otros convenios fundamentales no ratificados<sup>16</sup>.

### 3.4. Utilización promocional de las memorias con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT de 1998

8. Por otra parte, con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998 y en virtud del párrafo 6, *d*) del artículo 19, se estableció un mecanismo de examen anual, cuyas modalidades se previó inicialmente que fueran las siguientes: i) se enviaban cuestionarios a los Estados Miembros que no hubieran ratificado uno o más convenios fundamentales; ii) la Oficina compilaba las respuestas a la atención del Consejo de Administración; iii) la Oficina podía recurrir a un grupo de expertos (denominados posteriormente Expertos Consejeros) para presentar una introducción a esta compilación; iv) una discusión tripartita sobre la situación relativa a las cuatro categorías de principios y derechos se celebraría cada año en la reunión de marzo del Consejo de Administración, y v) el Consejo de Administración

<sup>12</sup> Véase la Resolución sobre la promoción, la protección y el fortalecimiento de la libertad sindical, de los derechos sindicales y de otros derechos humanos adoptada en la 63.<sup>a</sup> reunión (1977) de la Conferencia y, en particular, los párrafos 2, *a*) y *b*), en los que la Conferencia solicita al Consejo de Administración que examine los medios para establecer o consolidar los procedimientos de control de la obligación constitucional a la que están sujetos todos los Estados Miembros de aplicar el principio de no discriminación enunciado en la Constitución.

<sup>13</sup> Documento GB.208/17/24.

<sup>14</sup> Documento GB.209/9/20.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, el documento [GB.261/LILS/6/8](#).

<sup>16</sup> Documento [GB.264/LILS/5](#). En ese momento ya se planteó la cuestión de saber si la Comisión de Aplicación de Normas era el mejor foro para examinar las memorias debido a su programa de trabajo cargado y se propuso que el examen de la Comisión se complementase con una discusión en el Consejo de Administración en el marco de la entonces Comisión LILS. El Grupo de los Empleadores señaló que las memorias no debieran limitarse a una “mera cuestión de procedimiento” sino que debieran reflejar con más detalle los obstáculos económicos y sociales para la ratificación. Documento [GB.264/9/2](#), párrafos 17-57.

podría funcionar, en su caso, como una comisión plenaria, para permitir la participación de los gobiernos que no fueran miembros del Consejo de Administración <sup>17</sup>.

### **3.5. Utilización integrada de las memorias con miras a la adopción de un enfoque integrado de las actividades normativas**

9. En su 279.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2000), el Consejo de Administración decidió aplicar, en un primer momento a título experimental, un enfoque integrado de las actividades normativas de la OIT, a fin de mejorar la coherencia, la pertinencia y el impacto de las mismas <sup>18</sup>. El objetivo del ejercicio consistía en llegar a un consenso sobre un plan de acción en un determinado ámbito, en el marco de una discusión general de la Conferencia Internacional del Trabajo. El primer tema escogido por el Consejo de Administración fue la seguridad y salud en el trabajo. Se realizó una encuesta entre los Estados Miembros relativa a 40 normas y 15 repertorios de recomendaciones prácticas <sup>19</sup>.

### **3.6. El impacto de la Declaración sobre la Justicia Social**

10. Con la adopción de la Declaración sobre la Justicia Social en 2008, y la introducción de las discusiones recurrentes sobre los objetivos estratégicos en la CIT se contempló una «cierta adaptación de las modalidades de aplicación existentes con arreglo al artículo 19» <sup>20</sup>. En concreto, ello consistía en: i) alinear el tema del Estudio General al de la discusión recurrente (para poder tener en cuenta los resultados del Estudio General en el informe para la discusión recurrente y así incrementar la utilidad del Estudio General) <sup>21</sup>, y ii) modificar la presentación del cuestionario en virtud del artículo 19 (para dar una visión completa de la cuestión a fin de responder mejor al objetivo del artículo 19, que consistía en obtener información sobre la legislación y la práctica y los obstáculos para la ratificación, así como sobre el curso dado o que se proponía dar a los convenios y recomendaciones; proporcionar informaciones útiles que permitiesen comprender mejor las necesidades de los Estados Miembros, en particular en lo que respecta a la cooperación técnica y las actividades

<sup>17</sup> Estas modalidades evolucionaron, en particular a raíz de la adopción de la Declaración sobre la Justicia Social. Véase el informe presentado a la reunión de 2010 de la CIT: Examen del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998.

<sup>18</sup> Documentos [GB.279/4](#) y [GB.279/PV](#).

<sup>19</sup> El cuestionario correspondiente se refería a: 1) la legislación y la práctica (15 puntos), y 2) la necesidad de actividades de promoción, la utilización de las normas como guía o modelo para la legislación y la práctica nacionales, las intenciones de ratificación, los obstáculos a la ratificación, los repertorios de recomendaciones prácticas, la cooperación técnica, la información y la necesidad eventual de nuevas actividades normativas. En anexo, figuraban las disposiciones de las normas y los repertorios de recomendaciones prácticas correspondientes a cada pregunta. Las respuestas se resumieron y presentaron en el informe en forma de gráficos y cuadros.

<sup>20</sup> Seguimiento de la Declaración (Sección I, B).

<sup>21</sup> Entre 2010 y 2013, la discusión de los Estudios Generales en la Comisión de Aplicación de Normas tenía lugar durante la reunión de la Conferencia en que se celebraba la discusión recurrente correspondiente. Posteriormente, con el fin de facilitar la integración de los aspectos normativos en las discusiones recurrentes, los Estudios Generales se han venido examinando en dicha Comisión un año antes de la discusión recurrente correspondiente.

normativas; y asegurarse de que no aumentase la carga de trabajo de los Estados Miembros)<sup>22</sup>.

#### 4. Un debate institucional en curso: potencial, dificultades y oportunidades

11. Del resumen expuesto anteriormente sobre el origen y las utilidades de los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 se desprenden cuatro objetivos principales sobre la aplicación de dichas disposiciones: i) promover la ratificación; ii) inducir a los países a examinar su situación en relación con la ratificación y la aplicación de instrumentos, inclusive cuando apliquen los principios en ellos enunciados, aunque no los hayan ratificado (para reconocer debidamente los esfuerzos desplegados); iii) proporcionar orientaciones para la aplicación de los instrumentos, y iv) evaluar el impacto y la pertinencia de las normas.
12. Estos objetivos relativos a la aplicación del artículo 19, párrafos 5, *e*) y 6, *d*), se han perseguido en distintos grados. A título ilustrativo, cabe mencionar dos modalidades examinadas de manera preliminar en los debates institucionales:
  - a) *Procedimiento para tomar nota de la conformidad sustancial*: a fin de permitir a los Miembros obtener el reconocimiento internacional de que su legislación social se aproxima o es superior a las normas internacionales incorporadas en un convenio, aunque difiera en algunos detalles, la Delegación de la Conferencia sobre Cuestiones Constitucionales había sugerido ya en 1946 que debería considerarse, en el marco del nuevo sistema de presentación de memorias sobre los convenios no ratificados contemplado en el proyecto de enmienda al artículo 19 de la Constitución, la conveniencia de establecer un procedimiento que permitiese tomar nota formalmente del hecho de que la situación descrita en dichas memorias no es menos satisfactoria que las exigencias del convenio. El Consejo de Administración y la Conferencia examinaron esta opción en 1947<sup>23</sup> pero no se estableció ningún procedimiento<sup>24</sup>.
  - b) *Evaluación de las normas*: la Memoria presentada por el Director General a la 81.ª reunión (1994) de la Conferencia planteaba la cuestión de la función de los Estudios Generales como herramienta de evaluación de las normas y la manera en que

<sup>22</sup> Documento GB.202/12, párrafos 18-70. Estas adaptaciones también tuvieron una incidencia en el seguimiento de la Declaración de 1998 (véase la nota a pie de página núm. 17).

<sup>23</sup> Actas de la 101.ª reunión del Consejo de Administración (marzo de 1947), págs. 45 y 56 y anexo VIII, pág. 96, de la versión inglesa (este documento no existe en español); véanse la Actas de la 102.ª reunión del Consejo de Administración (marzo-julio de 1947), pág. 85 de la versión inglesa (este documento tampoco existe en español) – «El Presidente declara que todos los miembros del Consejo de Administración son conscientes del riesgo de aceptar un estado de hecho en lugar de una obligación jurídica. Sin embargo, las propuestas de la Comisión del Reglamento tienen por objetivo solventar las dificultades de algunos Estados que no pueden ratificar convenios por ciertos tecnicismos. El Consejo de Administración decide someter a la aprobación de la Conferencia los arreglos propuestos por la Comisión de la Conferencia con respecto a un procedimiento que permita tomar nota formalmente del hecho de que la situación descrita en las memorias sobre un convenio no ratificado no es menos satisfactoria que las exigencias del convenio».

<sup>24</sup> Otro intento de poner en práctica esta opción en relación con los convenios fundamentales figura en el apartado relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de un proyecto de resolución sobre la coherencia del sistema multilateral que se sometió a la Conferencia en 2011 – véanse las *Actas Provisionales* núm. 2, Parte C, apartado *b*), 100.ª reunión de la CIT (2011).

se podía mejorar dicha herramienta. Posteriormente, en marzo <sup>25</sup> y en noviembre de 1995 <sup>26</sup> el Consejo de Administración examinó distintos medios para reforzar la evaluación de las normas como complemento de la función de los Estudios Generales elaborados por la CEACR y examinados por la Comisión de Aplicación de Normas. A este respecto, se señalaron varios aspectos que limitaban la función de los Estudios Generales, como el escaso tiempo disponible para el examen en la Comisión de Aplicación de Normas, el alcance de los Estudios Generales, y la capacidad de la CEACR para asumir una función en este sentido <sup>27</sup>. En el curso de los debates institucionales sobre la utilización del artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d), se señalaron a menudo las dificultades que impedían sacar plenamente partido del potencial de estas disposiciones. Habida cuenta de los objetivos mencionados, dichas dificultades consisten, en particular, en la elección de las modalidades de presentación de memorias más adecuadas que permitan asegurar que se recibe información pertinente (por ejemplo, en lo que respecta al alcance de los temas tratados y de los instrumentos abarcados, y a los formularios de memoria) así como en las modalidades de trato y de seguimiento institucionales de las informaciones obtenidas a fin de hacer el mejor uso posible <sup>28</sup>. Estas labores permitieron hacer un uso más orientado y estratégico del mecanismo de presentación de memorias en virtud de estas disposiciones <sup>29</sup>, y recordar

<sup>25</sup> Documentos [GB.262/9/2](#) y [GB.262/LILS/3](#) párrafos 45-58. Véase en particular el párrafo 58, con arreglo al cual incumbe al Consejo de Administración examinar si es posible ampliar e intensificar la función de evaluación de las normas y de qué forma podría realizarse. De los comentarios hechos anteriormente se desprende que esta función tiene unos fundamentos jurídicos, tal y como se estipularon en el artículo 19. Por otro lado, los Estudios Generales han demostrado ampliamente su valor, y en la Conferencia no se ha puesto de manifiesto ninguna corriente de opinión en favor de una modificación importante de dichos estudios; por el contrario, para completar la labor de la Comisión de Expertos e introducir un sistema con el que controlar la pertinencia de los instrumentos — sistema solicitado por los redactores de la Constitución en 1946 y, al parecer, también por los mandantes en 1994 — podría confiarse esta función a la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo del Consejo de Administración, sin perjuicio del papel que la Conferencia pudiera desempeñar posteriormente, en particular en razón de la presencia de consejeros técnicos en los Grupos. De hecho, la Organización no dispone todavía de un procedimiento que permita a los Estados Miembros exponer las dificultades que encuentran en materia de ratificación o proponer la revisión de las disposiciones que consideran obsoletas. Un procedimiento de este tipo, cuyas modalidades habría que establecer con sumo cuidado, debería permitir realizar un examen objetivo de las peticiones o propuestas para prestar ayuda a los Estados Miembros, y también guiar al Consejo y a la Conferencia en la elaboración de las normas, ya sea para revisarlas o para adoptar otras nuevas. El procedimiento debería ser flexible y adaptarse a los medios de acción y a los recursos de la Organización.

<sup>26</sup> Documentos [GB.264/LILS/WP/PRS/1](#), párrafos 71-75 y [GB.264/9/2](#).

<sup>27</sup> El Grupo de los Trabajadores señaló a este respecto que los Estudios Generales no eran el medio idóneo para realizar ese tipo de evaluación (documento [GB.262/9/2](#), párrafo 19).

<sup>28</sup> Por ejemplo, poco después de la adopción de estas disposiciones, sobre la base de las memorias que se le habían sometido en virtud del artículo 19, la CEACR, en su primera utilización de los procedimientos en 1950, expresó reservas en cuanto a su capacidad y legitimidad para expresar opiniones precisas sobre la conformidad de la legislación vigente con los textos de los convenios y de las recomendaciones que los gobiernos no estaban en obligación de aplicar. La CEACR aludió a las dificultades vinculadas con la falta de tiempo y la enorme carga de trabajo, así como al número reducido de memorias recibidas y a la pertinencia de la información en ellas facilitada, atribuible al formato de las memorias o a una falta de comprensión del procedimiento. Véase, informe de la CEACR, 1950 (33.ª reunión) (Informe General, pág. 13).

<sup>29</sup> Por ejemplo, como resultado de esa primera evaluación de las memorias en 1950, la CEACR se mostró favorable a limitar el número de instrumentos y a agruparlos por temas para facilitar la tarea de los gobiernos, así como la de aquellos que están llamados a examinar las memorias, quienes estarán



que se podía seguir mejorando para darles pleno cumplimiento. Por otra parte, desde la adopción de estas disposiciones, se ha venido insistiendo en el potencial y las perspectivas que ofrecen <sup>30</sup>, en particular en el curso de las discusiones celebradas en el decenio de 1990 a raíz de la Memoria del Director General presentada a la reunión de 1994 de la Conferencia, que reavivó el interés por la aplicación de estas disposiciones a fin de reforzar el impacto de las normas en el contexto de la globalización <sup>31</sup>.

**13.** Más recientemente, la Conferencia adoptó dos resoluciones en las que se insta a reforzar las modalidades previstas en los párrafos 5, e) y 6, d) del artículo 19:

- a) En la resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente, adoptada en 2016, tras la evaluación por la CIT de la Declaración sobre la Justicia Social, se pedía a la OIT «asegurar que se establezcan vínculos apropiados y eficaces entre las discusiones recurrentes y los resultados de la iniciativa relativa a las normas, en particular explorando opciones para hacer un mejor uso del artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d) de la Constitución de la OIT, sin aumentar las obligaciones de los Estados Miembros en materia de presentación de memorias» <sup>32</sup>. En la misma línea, los mandantes han insistido durante las consultas en la necesidad de aprovechar al máximo el potencial que ofrece la modalidad de los Estudios Generales <sup>33</sup>.
- b) En la resolución y las conclusiones de 2017 relativas a la segunda discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se insta a la OIT a consagrarse, de manera activa y urgente, a «reforzar el seguimiento anual de la Declaración de 1998 respecto de los convenios fundamentales que no han sido ratificados, como una herramienta de promoción con miras a: i) evaluar de forma más completa los esfuerzos realizados con arreglo a la Declaración de 1998 por los

en mejores condiciones para formarse una opinión con respecto al estado de estos asuntos en los diferentes países. Véase, informe de la CEACR, 1950 (33.ª reunión) (Informe General, pág. 14).

<sup>30</sup> Volviendo de nuevo el informe inicial de la CEACR de 1950 (págs. 2 y 12), la Comisión indicó en esa ocasión que el nuevo procedimiento «suministrará, sin duda, informaciones más amplias que en el pasado año sobre la influencia que los convenios, ratificados o no, y las recomendaciones, hubieran tenido sobre las legislaciones y las prácticas nacionales» y arrojará luz sobre «algunas de las causas que han impedido el progreso de la ratificación de convenios y de la aplicación de recomendaciones». La Comisión señaló también que «[L]as informaciones que pueden suministrar tales memorias son de considerable interés, puesto que debieran permitir guiar a la Organización Internacional del Trabajo para sus decisiones futuras, o para cuando se examine la necesidad de revisar ciertas decisiones ya adoptadas», dado que las informaciones proporcionadas «serían de gran valor para la Organización, para permitirle resolver las dificultades que se presentan en su caso, teniéndolas en cuenta, en lo venidero, en la preparación de la legislación internacional del trabajo».

<sup>31</sup> Preservar los valores, promover el cambio – *La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, Memoria del Director General (Parte I), CIT, 81.ª reunión, 1994. Véase también el documento [GB.261/LILS/3/1](#).

<sup>32</sup> *Actas Provisionales* núm. 13-1, 105.ª reunión de la CIT, párrafo 15.1

<sup>33</sup> En el informe presentado a la reunión de 2016 de la CIT: Promover la justicia social, se señala que «como la experiencia ha demostrado que los Estudios Generales y los informes preparados para las discusiones recurrentes no abarcan la totalidad de las normas relacionadas con un objetivo estratégico, el Consejo de Administración decidió complementar estas fuentes y los resultados de las discusiones recurrentes, con el fin de proporcionar, para cada objetivo estratégico, un panorama completo de las normas que se han de promover, revisar o refundir, y de las nuevas normas que podría ser necesario adoptar. A estos efectos, el Consejo de Administración estableció el mecanismo de las normas en noviembre de 2011 y el Grupo de Trabajo tripartito sobre el mecanismo de examen de las normas en marzo de 2015» (párrafo 126).

Miembros que todavía no han ratificado todos los convenios fundamentales ni el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, lo cual permitiría identificar aquellos ámbitos en que la asistencia técnica de la OIT podría serles útil; ii) facilitar el intercambio de experiencias y enseñanzas extraídas, y iii) lograr que el seguimiento anual sea más accesible y tenga mayor visibilidad»<sup>34</sup>.

**14.** La optimización de la utilización del artículo 19, párrafos 5, *e*) y 6, *d*) puede considerarse especialmente oportuna porque:

- i) forma parte integrante del plan de trabajo general relativo al fortalecimiento del sistema de control y está estrechamente vinculada a las propuestas que figuran en dicho plan (en particular en lo que respecta a la agilización del proceso de presentación de memorias cuyo objetivo es, entre otros, optimizar su utilidad sin aumentar las obligaciones en la materia);
- ii) está vinculada a otras cuestiones importantes que el Consejo de Administración está examinando activamente (en particular el seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social, de 2008 y el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998; la elección de instrumentos para preparar el Estudio General de 2019 en coordinación con la discusión recurrente de 2021 sobre el objetivo estratégico del empleo<sup>35</sup>; un seguimiento estratégico de las recomendaciones del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas; y otras medidas pertinentes como la Hoja de ruta para la aplicación del programa de acción sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y la aplicación y el seguimiento de la Agenda 2030);
- iii) la presentación de memorias en virtud de los párrafos 5, *e*) y 6, *d*) del artículo 19 y su utilización mediante modalidades apropiadas puede constituir una fuente excepcional de información sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales a escala universal. Este proceso, complementado por las orientaciones tripartitas, puede reforzar la posición de la OIT como organización normativa en el sistema multilateral y mejorar la coordinación con la aplicación de la Agenda 2030<sup>36</sup>.

**15.** En resumen, un aspecto recurrente en la discusión institucional sobre la utilización del artículo 19, párrafos 5, *e*) y 6, *d*), es que no se está aprovechando plenamente el potencial de estas disposiciones y que convendría optimizar su utilización en el contexto más amplio del fortalecimiento del sistema normativo<sup>37</sup>. En virtud de la Constitución, las decisiones relativas a la solicitud de memorias en virtud del artículo 19, párrafos 5, *e*) y 6, *d*), y al formato de las memorias quedan a la discreción del Consejo de Administración. Incumbe pues al Consejo de Administración determinar cuáles son las necesidades prioritarias a las

<sup>34</sup> *Actas Provisionales* núm. 11-1, 106.ª reunión de la CIT, párrafo 4, *d*).

<sup>35</sup> Ambos serán examinados por el Consejo de Administración en su 331.ª reunión.

<sup>36</sup> Esta necesidad se ha puesto de manifiesto fuera de la OIT. Por ejemplo, en un informe de 2016 (*International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*), la OCDE señala que las organizaciones internacionales utilizan poco las herramientas de evaluación para sus actividades normativas.

<sup>37</sup> La aplicación de estas disposiciones está también estrechamente vinculada a los siguientes elementos: i) la obligación de someter los instrumentos a las autoridades competentes y de informar al respecto (artículo 19, párrafos 5, *b*) y *c*) y 6, *b*) y *c*) de la Constitución); ii) las encuestas especiales que el Consejo de Administración o la Conferencia pueden ordenar que realice la Oficina (artículo 10, párrafo 1 de la Constitución), y iii) la fijación del orden del día de las reuniones de la Conferencia (artículo 14, párrafo 1).

que se ha de responder y adoptar las decisiones que correspondan sobre las modalidades de aplicación. Algunas de las opciones que se han de examinar se esbozan a título indicativo en el informe sobre los progresos alcanzados que acompaña al presente documento de trabajo.